



N. 151 - febbraio 2017

LE MOTIVAZIONI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 35 DEL 2017 SULLA LEGGE ELETTORALE

"...questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive.

In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

È, quello sopra riportato, uno dei passaggi che figurano tra le considerazioni di diritto che corredano la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, la quale ha dichiarato la incostituzionalità di alcune previsioni della legge per l'elezione della Camera dei deputati n. 52 del 2015.

Di quella sentenza, all'indomani della sua emissione ma prima del suo deposito e pubblicazione, già fu redatta dal Servizio Studi del Senato una nota breve (n. 146), cui si rinvia. Qui si forniscono alcune sintetiche integrazioni, intese a richiamare alcuni elementi con cui la Corte ha motivato quella sua decisione.

È 'GIUDICABILE' UNA LEGGE ELETTORALE NON ANCORA UNA SOL VOLTA APPLICATA?

Riguardo alla sottoponibilità delle leggi elettorali di Camera e Senato al sindacato di legittimità costituzionale, la Corte richiama come precedente - cui intende rigorosamente attenersi - la sentenza n. 1 del 2014.

Quella precedente sentenza esclude che le leggi elettorali siano immuni dal sindacato di costituzionalità e possano collocarsi in una sorta di zona franca nel sistema di giustizia costituzionale (tanto più rilevante trattandosi di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo).

Ma diversamente da allora (quando fu giudicata e colpita in alcune sue previsioni una legge elettorale - la n. 270 del 2005 - che già era stata applicata per tre elezioni), stavolta la Corte è stata investita di un giudizio su una legge elettorale mai applicata.

Ebbene, tale profilo non vale a precludere il vaglio di costituzionalità, essendo la legge elettorale n. 52 del 2015 comunque entrata in vigore - ancorché ad efficacia differita (il 1° luglio 2016) e senza ancor applicazione in una concreta tornata elettorale.

Rileva la vigenza della legge, perché idonea ad ingenerare una situazione di dubbio od incertezza sulla pienezza (conforme a Costituzione) del diritto fondamentale di voto. L'incertezza reca con sé una *"potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità"*.

"La rimozione di tale incertezza rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice".

L'azione di accertamento non richiede dunque necessariamente una lesione *previa* né una *previa* applicazione della norma illegittima.

UN PREMIO DI MAGGIORANZA COMMISURATO SUL NUMERO DEI VOTI VALIDI

Una censura sollevata da un giudice rimettente investiva il fatto che il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 52 del 2015 'scatti' allorché una lista consegua (al primo turno) a livello nazionale il 40 per cento dei voti validi espressi - non già dunque in relazione al complesso degli aventi diritto al voto.

La questione è dichiarata non fondata dalla Corte.

Essa *"ha sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico"*; di contro si riserva di intervenire (soltanto) nei casi in cui la disciplina legislativa risulti manifestamente irragionevole.

E tale la Corte ritenne (con la sentenza n. 1 del 2014) la legge elettorale del 2005, per l'assenza di una soglia minima condizionante l'attribuzione del premio, donde una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa.

Ma circa la previsione di una soglia del 40 per cento di voti validi (onde accedere al premio), la Corte non ravvisa manifesta irragionevolezza.

Una soglia così concepita *"non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro"*.

Commisurare la soglia ai voti validi o agli aventi diritto, è materia demandata alla discrezionalità del legislatore. Lo stesso può dirsi per la determinazione dell'entità della soglia - fermo il controllo di proporzionalità della Corte là dove una soglia irragionevolmente bassa ai fini del premio "*determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato*".

Analoghe considerazioni potrebbero aggiungersi (di segno invertito) circa le soglie di sbarramento. E circa la compresenza di premio di maggioranza e soglia di sbarramento, la Corte rinvia del pari alla discrezionalità del legislatore, posto che una soglia di sbarramento può essa stessa concorrere alla formazione di una maggioranza, e "*può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri insiti nella stessa previsione del premio di maggioranza*".

SE DUE LISTE OTTENGONO IL 40 PER CENTO DEI VOTI VALIDI?

In tale ipotesi, è la lista 'sovra-soglia' che abbia conseguito il maggior numero di voti validi, ad ottenere il premio di maggioranza.

È nella logica del sistema premiale di maggioranza infatti "*che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda*".

Non rileva la circostanza che anche la lista giunta seconda abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi; rileva che essa sia giunta seconda, ossia che abbia ottenuto un numero totale di voti inferiore in assoluto rispetto alla lista vincente. Solo quest'ultima consegue il premio.

ILLEGITTIMO IL TURNO DI BALLOTTAGGIO COME CONFIGURATO DALLA LEGGE N. 52 DEL 2015

Non il turno di ballottaggio in sé, beninteso, bensì la sua disciplina quale recata dalla legge n. 52, è stata travolta dal giudizio di costituzionalità della Corte.

Sono state colpite in quella legge le concrete modalità di attribuzione del premio di maggioranza attraverso il turno di ballottaggio, e con esse il ballottaggio medesimo.

Ad avviso della Corte, "*nel sistema delineato dalla legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione*".

Per come configurato quel turno di ballottaggio, esso risulta lesivo del carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e dell'eguaglianza di voto.

Infatti *"una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere un premio"*.

"Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente".

Il legittimo perseguimento dell'"obiettivo" della stabilità del Governo, "di sicuro interesse costituzionale", non legittima una compressione della rappresentatività e dell'eguaglianza di voto di tale portata, ad avviso della Corte, *"trasformando artificialmente che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta"*.

In assenza di conquista al primo turno del premio, esso è accordato con un ballottaggio le cui condizioni di accesso sono così stringenti da determinare una *"radicale riduzione dell'offerta politica"*, senza adeguato soppesamento della rappresentatività in termini di consenso elettorale delle forze politiche rimaste competitive. Ne consegue *"una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale"*, e questo pur in una legge che la cui *"logica prevalente"* è data da una forma di riparto proporzionale dei seggi.

Né il secondo turno quale disegnato dal cd. *'Italicum'* (con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista) è accostabile ad altre esperienze quale il doppio turno vigente in Francia, dove è invece congegnato per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali (di ridotte dimensioni).

In breve, il ballottaggio *more 'Italicum'* - ponendosi *"l'obiettivo di assicurare (non solo di favorire) la presenza [nell'assemblea rappresentativa] di una maggioranza politica governante"* - pretermette il decisivo profilo, secondo cui *"in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività"*.

Diverso il caso del sistema elettorale per i Comuni maggiori (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2014), per i quali è previsto il ballottaggio. Ma lì intanto si elegge una carica monocratica; inoltre, *"ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale"*.

Quanto ai 'correttivi' per rendere compatibile con i principi costituzionali il ballottaggio disegnato dalla legge n. 52 del 2015 per l'elezione della Camera dei deputati (tra i quali, si potrebbe in astratto ipotizzare, l'attribuzione del pre-

mio ad una coalizione di lista anziché alla singola lista), essi sono nella disponibilità del legislatore, non del giudice costituzionale.

Quest'ultimo ha ritenuto di poter solo espungere dalla legge n. 52 la previsione del ballottaggio in quanto tale, onde consegnare una normativa a seguire la caducazione, idonea a garantire il rinnovo dell'organo costituzionale elettivo in ogni momento.

'SLITTAMENTO' DI SEGGI TRA CIRCOSCRIZIONI DIVERSE

La Corte rileva come "*consistenti traslazioni di seggi da una circoscrizione all'altra [sarebbero] tali da pregiudicare la garanzia di una proporzionale distribuzione dei seggi sul territorio nazionale*", che è principio costituzionalmente sancito (dall'articolo 56, quarto comma della Costituzione).

Per come configurata la disciplina della legge n. 52 del 2015 (rileva in particolare l'articolo 83, comma 1, numero 8) del d.P.R. n. 361 del 1957, quale rivisitato appunto dalla legge del 2015), tuttavia, tale ipotesi di 'slittamento' è sufficientemente contenuta a residualità.

La verifica - in sede di assegnazione dei seggi - se la somma dei seggi assegnati alle liste nelle circoscrizioni corrisponda al numero dei seggi loro spettanti a livello nazionale, ovvero se vi siano liste che, in base al riparto a livello circoscrizionale, ne abbiano ottenuti di più (liste cosiddette 'eccedentarie') ovvero di meno (liste cosiddette 'deficitarie') rispetto a quelli loro spettanti a livello nazionale, può portare a correzioni (sottraendo seggi alle liste 'eccedentarie' per passarli alle liste 'deficitarie').

Se permanga l'impossibilità di effettuare la compensazione tra liste eccedentarie e deficitarie (con parti decimali dei quozienti non utilizzati) in una medesima circoscrizione, si applica, quale norma di chiusura, la compensazione tra circoscrizioni diverse.

Secondo la Corte, tale traslazione 'fuori circoscrizione' "*costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali*", solo quando non sia stato possibile operare diversamente. Di qui la non lesività dell'articolo 56, quarto comma della Costituzione (il quale prescrive non la rappresentanza dei territori in sé considerati bensì la distribuzione dei seggi in proporzione della popolazione delle diverse parti del territorio nazionale).

CAPILISTA 'BLOCCATI'

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità concernente la previsione dei capilista 'bloccati' (e la fattuale disparità delle loro pre-

senza come eletti, tra lista conseguente il premio di maggioranza e le altre liste, annoveranti eletti con le preferenze in numero potenzialmente assai esiguo, in astratto anche nullo qualora fossero più di tre - posto il numero di cento collegi plurinominali - le liste minoritarie contendenti i 278 seggi non attribuiti alla lista conseguente il premio di maggioranza).

Per la Corte, altro è un sistema che precluda ogni libertà di scelta dell'elettore (come riconobbe essere nella legge n. 270 del 2005, per la presenza di liste 'lunghe', 'bloccate', su circoscrizioni ampie), altro è un sistema in cui la indicazione personale degli elettori abbia comunque modo di dispiegarsi, ancorché non sulla totalità dei candidati.

I capilista 'bloccati' sono posti entro liste non 'lunghe'; essi soltanto sono 'bloccati'; l'elettore può esprimersi con la preferenza (doppia preferenza di genere, secondo la legge n. 52 del 2015). Questo è sufficiente a ritenere la libertà di voto degli elettori non vulnerata, muovendosi così entro un ambito di discrezionalità del legislatore.

Secondo la Corte infine l'indicazione di candidati capilista può ritenersi riconducibile *"anche [ad] espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale"*.

OPZIONE DEL PLURI-CANDIDATO PLURI-ELETTO

Le pluri-candidature sono ammesse dalla legge n. 52 del 2015 solo per i capilista (fino ad un massimo di dieci collegi). Se eletto in più collegi, l'eletto (capolista) deve optare.

La Corte ha dichiarato incostituzionale la libera opzione da parte del pluri-eletto, franca da *"alcun criterio oggettivo e predeterminato, rispettoso, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori"*.

L'assenza di tale criterio oggettivo idoneo a determinare la scelta del capolista pluri-eletto, *"è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori"*.

Né può addursi l'antecedente della legislazione elettorale pre-1993 (o quella per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo), giacché allora la libera opzione era intanto facoltà di tutti gli eletti, poi il voto di preferenza poteva essere accordato ad ogni candidato. Diverso il meccanismo della legge del 2015, in cui *"l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost."*

Criteri alternativi alla libera opzione sono beninteso congegnabili, dal legislatore tuttavia non dal giudice delle leggi, che può solo ravvisare la vigenza di un criterio residuale - il sorteggio - comunque in grado di assicurare l'operatività del sistema. *"Ma appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori"*.

SU UN PROFILO CONCERNENTE LA REGIONE AUTONOMA TRENTO-ALTO ADIGE

Secondo la legge n. 52 del 2015, i seggi assegnati nella Regione Trentino-Alto Adige concorrono a determinare il numero dei seggi attribuiti a livello nazionale.

Questo, sia per la lista che consegua il premio di maggioranza sia per le liste di minoranza.

Un giudice *a quo* prospettava questione di costituzionalità, ritenendo che le liste di minoranza non collegate risulterebbero penalizzate, concorrendo all'assegnazione di un numero inferiore di seggi (poiché il numero effettivo dei seggi da distribuire tra le liste di minoranza è variabile, dipendendo da quanti seggi siano già assegnati a tali liste, purché collegate con candidati nei collegi uninominali in tale Regione).

La Corte ha dichiarato tale questione, per come formulata dal rimettente, inammissibile.

SULLA DIFFORMITÀ DELLE SOGLIE DI SBARRAMENTO TRA CAMERA E SENATO (E PIÙ IN GENERALE DELLE DUE LEGGI ELETTORALI VIGENTI - DOPO IL GIUDIZIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE - PER I DUE RAMI DEL PARLAMENTO)

È questione dichiarata inammissibile dalla Corte.

"La mera affermazione di disomogeneità è insufficiente a consentire l'accesso della censura sollevata allo scrutinio di merito e alla identificazione

di un petitum accoglibile".

La questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* secondo la Corte si limita a *"sottoporre a generica ed assertiva critica la diversità tra i due sistemi elettorali, senza indicare quali caratteri differenziali tra i due sistemi determinerebbero una situazione di palese ingovernabilità per coesistenza di due diverse maggioranze"*.

Questa considerazione tuttavia, se non permette alla Corte di affrontare direttamente la questione, non le impedisce di indirizzare un monito al legislatore.

Secondo la Corte infatti *"la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee"*.

a cura di: Luca Borsi

L'ultima nota breve in materia:

[La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale \(n. 146 - Gennaio 2017\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e
documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it